



HAL
open science

La maîtrise de la dette sociale, une dualité à ne pas négliger

Aurélie Dort

► **To cite this version:**

Aurélie Dort. La maîtrise de la dette sociale, une dualité à ne pas négliger. *Droit Social*, 2022, 07-08, pp.594-598. halshs-03711749

HAL Id: halshs-03711749

<https://shs.hal.science/halshs-03711749>

Submitted on 5 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La maîtrise de la dette sociale, une dualité à ne pas négliger

Aurélie DORT

*Maître de conférences,
Faculté de Droit, Economie et Administration de Metz
Université de Lorraine*

Résumé : La maîtrise de la dette sociale nécessite non seulement d'apurer les comptes des exercices écoulés mais aussi de procéder au rétablissement de l'équilibre financier de la Sécurité sociale en raison de la progression du déficit au cours des années récentes. Elle doit dès lors se faire à travers son amortissement mais aussi à travers l'encadrement des ressources et des dépenses de la Sécurité sociale. La maîtrise de la dette sociale s'illustre dès lors à travers une maîtrise recherchée de la dette sociale *stricto sensu*, mais aussi *lato sensu*.

Les déficits de la Sécurité sociale ne sont pas récents ou nouveaux. Ils perdurent depuis les années 1990 au point de former la « dette sociale ». Cette notion renvoie au déficit accumulé par la Sécurité sociale à la date de la promulgation de l'ordonnance de 1996 puisque jusqu'en 1993, la résorption des déficits et le rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale ont été recherchés au moyen de l'accroissement des recettes et de la réduction des dépenses¹. Le Gouvernement souhaite donc apurer les comptes des exercices écoulés et procéder au rétablissement de l'équilibre financier de la Sécurité sociale en raison de la progression du déficit au cours des années récentes².

Afin de maîtriser la dette publique, ses composants doivent l'être également d'autant plus que depuis la crise financière relayée par la crise des dettes souveraines, la maîtrise de la dette publique est devenue une question clé de la politique économique et sociale³. La dette sociale constitue une partie non négligeable de la dette publique puisque portée par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et l'Urssaf caisse nationale (anciennement Agence centrale des organismes de sécurité sociale - ACOSS), elle atteint 166 Md€ (soit 6,8% du PIB) fin 2021⁴. Il devient dès lors nécessaire de la réduire d'autant plus qu'elle n'a eu de cesse d'augmenter depuis les années 2000 au point d'être qualifiée de « profonde anomalie » par Didier MIGAUD dans son discours lors de l'audience solennelle de rentrée du 9 janvier 2014. La dette sociale doit ainsi être maîtrisée dans sa totalité, mais afin de pouvoir l'amortir, il convient également de veiller à limiter les nouveaux déficits et donc tendre vers l'équilibre financier de la Sécurité sociale.

En raison de la dégradation financière découlant de la crise sanitaire, le Haut conseil du financement de la protection sociale recommande de prioriser le retour à l'équilibre des comptes courants, mais aussi d'examiner la réaffectation d'une partie des recettes actuelles de la CADES à cette fin⁵. Cette recommandation apparaît d'autant plus surprenante face à la diminution programmée des ressources affectées à la CADES dès 2024. La commission des finances du Sénat considère d'ailleurs que, faute de

¹ X. PRÉTOT, « L'apurement de la dette et le rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale », (ordonnances n° 95-50 et 96-51 du 24 janvier 1996) », *Dalloz*, 1996, p.77.

² *Ibid*, p.83.

³ C. ECKERT, « Le contrôle de la dette publique par le Parlement : un enjeu politique devenu majeur », *RFFP*, n° 123, 2013, p.3

⁴ Cour des comptes, *La Sécurité sociale, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2021, p.17.

⁵ Haut conseil du financement de la protection sociale, *Pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, Synthèse, janvier 2022, p.14.

réforme, le PLFSS pour 2021 incarne « *une fuite vers l'endettement* »⁶ en raison de la diminution des ressources de la CADES puisque 2,3 Mds€ seront appelés à financer la branche autonomie et qu'elle devra probablement faire face « *à une remontrée inévitable des taux* »⁷. Le remboursement de la dette sociale ne peut donc se faire sans un retour à l'équilibre des finances sociales et pour autant, bien que liées, ces problématiques demeurent distinctes. Il est toutefois regrettable d'observer que le remboursement de la dette inquiète plus que le retour à l'équilibre des finances sociales. Ce constat est par ailleurs partagé par la Cour des comptes qui regrette que la reprise par avance de déficits futurs ne soit pas assortie de mesures d'économies et ne s'inscrive pas dans une démarche de maîtrise globale des finances publiques⁸.

La maîtrise de la dette sociale est donc duale. Il convient non seulement de maîtriser la dette sociale détenue par la CADES, mais aussi de maîtriser les conditions aboutissant à la création d'une dette sociale, les déséquilibres financiers de la Sécurité sociale. La maîtrise de la dette sociale doit se faire à travers son amortissement mais aussi à travers l'encadrement des ressources et des dépenses de la Sécurité sociale afin de viser un retour à l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Par conséquent, la maîtrise de la dette sociale s'illustre à travers une maîtrise recherchée de la dette sociale *stricto sensu* (I.), mais aussi *lato sensu* (II.).

I. La maîtrise de la dette sociale *stricto sensu*

La dette sociale au sens strict est maîtrisée à travers l'affectation de ressources spécialement affectée au remboursement de la dette sociale (A.) mais aussi grâce à ses modalités d'amortissement (B.).

A. Des ressources affectées au remboursement de la dette sociale

Dans la mesure où la contribution sociale généralisée (CSG) n'a pas été créée pour combler les déficits de la Sécurité sociale et n'a pas permis de le faire suite à ces élargissements⁹, fut alors créé et mis en place la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996¹⁰. L'objectif premier de la CRDS était « *d'apurer le déficit du régime général de la Sécurité sociale* »¹¹. Son taux de 0,5% s'applique aux revenus d'activités et de remplacement, aux revenus du patrimoine, aux produits de placement à revenu fixe soumis au prélèvement libératoire et aux revenus de l'épargne exonérés d'impôt sur le revenu, aux ventes de métaux et objets précieux, ainsi qu'aux jeux de hasard. La CRDS finance la CADES qui a été créée par l'article 2 de l'ordonnance instituant la CRDS et énonce qu'elle a justement « *pour objet de pourvoir à l'apurement de la dette sociale* ».

A compter du 1^{er} janvier 2020¹², la CADES bénéficie de la CRDS, de 0,6 points de CSG sur les revenus d'activités et du capital, de 0,3 points de CSG sur revenus tirés des jeux et du versement du Fonds de réserves des Retraites (FRR) de 2,1 Md€. Cette répartition est prévue jusqu'en 2024. Suite à la crise sanitaire et en raison de la nouvelle reprise d'un montant maximal de 136 Md€ (31 Md€ pour le passé,

⁶ C. KLINGER, Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021, Sénat, n°106, 2020, p.11.

⁷ *Ibid.*, p.70.

⁸ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, 2020, p.123.

⁹ A. DORT, « L'équilibre financier de la Sécurité sociale et la contribution sociale généralisée, ou "à l'impossible nul n'est tenu" », *Gestion & finances publiques*, 2014, n° 9-10, pp. 83-92.

¹⁰ Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, JORF n°21 du 25 janvier 1996, p.1226.

¹¹ J.-J. BIENVENU, T. LAMBERT, *Droit fiscal*, Paris, Presses universitaires de France, 4^e édition, 2010, p.345.

¹² Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, JORF n°0297 du 23 décembre 2018.

maximum de 13 Md€ pour la reprise de dette hospitalière, 92 Md€ au titre des déficits prévisionnels 2020-2023), l'affectation de recettes à la CADES a été modifiée. A compter de 2024, la fraction de toutes les assiettes de CSG – à l'exception de celle sur le produit des jeux – sera diminuée de 0,15 point à compter de 2024 (soit 0,45 contre 0,60 auparavant)¹³.

La CADES est financée par des ressources fiscales mais elle fait également l'objet de transferts et de versements annuels¹⁴. La CADES dispose ainsi du versement annuel du FRR. Ce versement est prévu à l'article L.135-6 du Code de la sécurité sociale (CSS) qui dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'en 2024, le fonds verse chaque année, au plus tard le 31 octobre, 2,1 Md€ à la CADES afin de participer au financement des déficits, au titre des exercices 2011 à 2018 pour les régimes obligatoires d'assurance vieillesse ainsi que le fonds de solidarité vieillesse. Il a été prévu et maintenu depuis la LFSS pour 2011¹⁵. Quant au versement en provenance du FRR, il sera diminué et s'élèvera à 1,45 Md€. Par ailleurs, force est de constater que la loi du 7 août 2020¹⁶ a ainsi pérennisé la contribution du FRR à la CADES. Désormais tout nouveau transfert de dette à la CADES doit être accompagné d'une augmentation de ses recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de sa dette au-delà du 31 décembre 2033¹⁷.

L'importance de la fiscalisation en la matière est double puisqu'elle permet de limiter les déficits actuels mais aussi de limiter l'accumulation de la dette sociale en préservant un minimum de ressources pour la CADES afin que celle-ci puisse intervenir sur les marchés financiers. Dès lors à partir du moment où la CADES a repris de nouvelles dettes provenant des déséquilibres de la Sécurité sociale, ces transferts doivent nécessairement s'accompagner de nouvelles ressources afin de ne pas repousser le remboursement de la dette sociale.

B. Une dette sociale amortie

L'outil fiscal n'est effectivement pas le seul moyen mis à la disposition de la CADES pour maîtriser, et donc amortir les dettes qui lui sont transférées. La CADES est en effet habilitée à contracter des emprunts émis sur les marchés¹⁸. Elle peut notamment à cet effet, dès sa création émettre tout titre négociable représentatif d'un droit de créance. Le suivi du montant de la dette sociale portée par la CADES permet d'apprécier l'évolution du niveau d'endettement de la sécurité sociale, pour la part de la dette sociale dont le financement est assuré en recourant à des emprunts à moyen et long termes. Les ressources propres de la CADES lui permettent d'une part de payer les intérêts dus sur la dette reprise et, d'autre part, d'amortir progressivement le principal¹⁹. Pour qu'elle puisse continuer d'amortir la dette sociale, il convient au préalable d'équilibrer les comptes de la Sécurité sociale afin d'éviter la création de « nouvelles dettes » et empêcher ainsi l'amortissement des anciennes. La CADES est donc complètement indissociable des efforts de rééquilibrage des comptes de la Sécurité sociale²⁰ que ce soit par le biais du recours à la CRDS ou par le biais des marchés financiers.

¹³ REPSS, Financement, 2022, p.94.

¹⁴ Voir en ce sens, J.-L. REY, « La gestion de la dette sociale : la CADES », *Droit social*, même numéro.

¹⁵ Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011, JORF n° 0295 du 21 décembre 2010, p.22409.

¹⁶ Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, JORF n°0194 du 8 août 2020.

¹⁷ Voir en ce sens, A. ZACHAYUS, « Le mirage de l'amortissement de la dette sociale repoussée au 31 décembre 2033 », *Gestion & Finances publiques*, 2021/5, pp.59-65..

¹⁸ Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, JORF n°21 du 25 janvier 1996

¹⁹ REPSS, Financement, 2022, p.94

²⁰ P. RACT-MADOUX, « La CADES et la gestion de la dette sociale », in R. PELLET, *Finances publiques et redistribution sociale*, Paris, Economica, 2006, p.351.

La dette portée par la CADES ne représente pas l'intégralité de la dette de la Sécurité sociale puisqu'elle comprend également une dette courante, celle non reprise par la CADES. Cette « dette courante » portée par l'Urssaf caisse nationale est obtenue en faisant la somme des montants des soldes comptables cumulés du régime général, du FSV et de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles et en en déduisant les montants repris par la CADES. Compte tenu de la hausse considérable du déficit du régime général en 2020, et bien que continuant à emprunter à taux négatifs, elle était exposée à des risques croissants de refinancement sur les marchés financiers. Cette situation a rendu nécessaire un allongement de la maturité des emprunts, reposant sur l'intervention de la CADES ²¹. Rappelons qu'en raison de la crise sanitaire, la trésorerie du régime général a été confrontée au report de paiement et à la baisse des cotisations sociales mais aussi à une augmentation des dépenses. Cette hausse importante des besoins de trésorerie a conduit le Gouvernement à relever par deux fois le plafond des ressources non permanentes de l'Urssaf caisse nationale, fixé à 39 Md€ par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020 : le 25 mars 2020 à 70 Md€ ²², puis le 20 mai 2020 à 95 Md€ ²³. Ces relèvements ont été rendus nécessaires par la couverture des déficits, mais aussi les reports de paiement de prélèvements sociaux accordés aux employeurs de salariés et aux travailleurs indépendants ²⁴.

Ces déséquilibres financiers exacerbés par la crise sanitaire illustrent à quel point il devient primordial que la dette sociale *lato sensu* soit également maîtrisée.

II. La maîtrise de la dette sociale *lato sensu*

La maîtrise de la dette sociale *lato sensu* s'inscrit à la fois à travers la maîtrise des dépenses de santé via l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (A) mais aussi à travers l'augmentation des recettes affectées à la Sécurité sociale (B).

A. Une maîtrise des dépenses de santé à travers l'ONDAM

L'Etat affiche désormais une volonté claire et affirmée de maîtrise des dépenses de santé afin de réduire le déficit de la Sécurité sociale mais aussi afin de permettre un retour à l'équilibre budgétaire. L'ONDAM est présenté « *comme un outil de formalisation de l'évolution des dépenses comprises dans son champ, outil autour duquel devaient s'articuler de véritables mécanismes de régulation* » ²⁵ dans la mesure où la définition de son contenu ne résulte d'aucun texte. L'ONDAM permet en théorie de mieux suivre et contrôler les dépenses de santé. En pratique, les ajustements existent afin de rectifier les éventuels écarts puisque celui-ci a parfois été dépassé comme en atteste le dépassement consécutif à la crise sanitaire de 13,8 Md€ par rapport à la LFSS pour 2020 ²⁶. Par ailleurs, si l'ONDAM fixe un plafond, un objet de dépenses à respecter, cela n'empêche pas l'augmentation constante et supérieure à l'évolution des recettes des dépenses de soins entrant dans le champ de l'ONDAM et ceci en dépit du consensus présent en finances sociales estimant que « *la Sécurité sociale ne doit pas engendrer de la dette et en transférer la charge sur les générations futures* » ²⁷.

²¹ Cour des comptes, *La Sécurité sociale, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2021, p.71.

²² Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale, JORF n°0074 du 26 mars 2020.

²³ Décret n° 2020-603 du 20 mai 2020 portant relèvement du plafond du recours aux ressources non permanentes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, JORF n°0124 du 21 mai 2020

²⁴ Cour des comptes, *La Sécurité sociale, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2021, p.70.

²⁵ A.-C. DUFOUR, « LFSS et système de santé. Les lois de financement de la Sécurité sociale à l'épreuve du Pacte budgétaire », *RFFP*, 2014, n° 128, p.205.

²⁶ *ONDAM et dépenses de santé*, Annexe 7, PLFSS, 2022, p.18.

²⁷ D. LIBAULT, « Crise et Sécurité sociale : problématique, enjeux et perspectives », *RFFP*, 2011, n°115, p.15.

Néanmoins l'ONDAM est élaboré par une construction tendancielle des dépenses de santé relevant dudit objectif, dont le calcul demeure imparfait. Les dépenses de santé associent de nombreux domaines et réaliser un calcul précis n'est pas aisé, car il faut intégrer l'hôpital, les soins de ville et le médicament. La Cour des comptes a cependant déploré, de manière réitérée, que l'évolution tendancielle des dépenses des soins de ville et des établissements de santé ne soit pas suffisamment précise ²⁸.

La maîtrise des dépenses et de leur évolution est en ce sens « *l'un des défis majeurs de la protection sociale* » ²⁹. La problématique de l'équilibre financier de la Sécurité sociale est d'autant plus complexe aujourd'hui. En raison de la crise sanitaire et suite à la création par la LFSS pour 2021 d'une cinquième branche de la sécurité sociale dédiée à l'autonomie qui doit être financée par la Sécurité sociale dans la mesure où elle entre dans le périmètre des régimes obligatoires de base, les dépenses de l'ensemble des régimes de base et du FSV ont progressé de 5,3% en 2020. Le PLFSS pour 2022 prévoit une augmentation de 5,1% en 2021 et 1% en 2022 en raison du ralentissement des dépenses liées à la crise sanitaire ³⁰. Les dépenses sociales ne peuvent dès lors être complètement maîtrisée. La maîtrise de la dette sociale *lato sensu* s'effectue donc également à travers l'augmentation des ressources affectées à la Sécurité sociale.

B. Une maîtrise des recettes à travers l'augmentation des ressources affectées à la Sécurité sociale

La recherche de financements nouveaux permettant de financer l'augmentation constante des dépenses sociales a suscité de nombreuses difficultés. Les cotisations sociales ne permettant plus la couverture des dépenses sociales, le recours à l'impôt est apparu comme une solution nécessaire car l'impôt est « *la base de la solidarité financière* » ³¹ dans la mesure où il permet de financer les dépenses collectives grâce à la participation de tous. L'impôt devient « *le signe et le moyen de la solidarité* » ³² et renforce l'aspect solidaire du système de Sécurité sociale, dès lors il joue un rôle central dans la construction de l'État, en lui donnant les moyens de financer ses interventions ³³. L'impôt est ainsi amené à financer le prix des avantages que la société procure ³⁴. Il apparaît comme une solution adéquate permettant la sauvegarde et le maintien du système de Sécurité sociale. Il n'est alors guère surprenant de constater que le recours à l'impôt dans le financement de la Sécurité sociale n'a dès lors cessé de croître. Les impôts et taxes affectés représentaient seulement 1,7% des recettes de la Sécurité sociale en 1980. En 2020, ils représentent 37% dont 19% au titre de la CSG ³⁵. Cette nette augmentation s'explique en raison du fait que la CSG et la CRDS sont des impositions de toutes natures disposant d'une assiette large. Initialement neutre, la CSG est devenue un impôt de rendement dont le taux de la CSG est passé, rappelons-le, de 1,1 à 9,2%. A cela s'ajoute également une multiplication des impôts et taxes affectés qu'ils aient ou non une incidence comportementale. La fiscalisation et la diversification des ressources qui en découlent traduisent non seulement la nécessité d'avoir des ressources supplémentaires mais aussi le souhait de ne plus faire peser le coût de la protection sociale sur les seuls revenus du travail à l'instar des cotisations sociales.

²⁸ Cour des comptes, *La sécurité sociale – Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2015, p.107.

²⁹ X. PRÉTOT, « L'évolution des finances sociales. Quelques réflexions d'ordre économique, juridique et politique ... », *RFFP*, n° 87, 2004, p.141.

³⁰ *Recettes, dépenses et soldes des régimes par catégorie et par branche*, Annexe 4, PLFSS 2022, p.54.

³¹ L. PHILIP, « Solidarité et politique fiscale », in *La solidarité en droit public*, Textes issus du colloque de Besançon organisé par le Centre d'études de droit public de l'Université de Franche-Comté, 21 et 22 avril 1999, Paris, L'Harmattan, 2005, p.241.

³² D. GUTMANN, « Du droit à la philosophie de l'impôt », in *L'impôt, Archives de philosophie du droit*, t.46, Paris, Dalloz, 2002, p.10.

³³ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée – Constat, enjeux et réformes*, Paris, La documentation française, Juillet 2013, p.11.

³⁴ MIRABEAU, *L'adresse aux français sur la contribution patriotique*, 1789, in MIRABEAU, *Mémoires biographiques, littéraires et politiques*, Paris, Ed. Délaunay Libraire, t.6, 1835, p.452. Cité également par P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, Paris, Ed. Guillaumin et Cie, Felix Alcan, 7^e éd., 1906, t.1 – Des revenus publics, p.147 et L. VAPAILLE, (dir.), *Refonder l'impôt sur le revenu ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. Finances publiques, 2013, p.29-30.

³⁵ *Recettes, dépenses et soldes des régimes par catégorie et par branche*, Annexe 4, PLFSS 2022, p.41.

La maîtrise de la dette sociale doit donc se faire à travers son amortissement et le maintien d'un certain niveau de fiscalisation permettant un retour à l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Aussi tentante que soit la solution de diminuer les prestations sociales afin de retrouver un équilibre financier plus rapidement, elle ne doit pas être adoptée, encore moins dans un contexte financier difficile où l'assurance chômage devient de plus en plus nécessaire. La crise financière apparaît alors comme un « *bon test de l'effectivité des droits fondamentaux* »³⁶.

³⁶ F. FINES, « L'atteinte aux droits fondamentaux était-elle le prix du sauvetage de la zone euro ? », *RDLF*, 2014, Chron. n° 20.